

EUROPEANIZATION AND REGIONALISM IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Conference at the Robert Schumann Centre, European University Institute (EUI),
San Domenico di Fiesole, 31.5.-1.6.2002

In der politikwissenschaftlichen Forschung wird seit Beginn der neunziger Jahre zunehmend untersucht, welchen Einfluss die fortschreitende Vergemeinschaftung durch die Europäische Union (EU) auf die Politik ihrer Mitgliedsstaaten – auf Inhalte, Institutionen und Akteure – hat. Diese Forschungsperspektive der ‚Europäisierung‘ fokussiert die innerstaatliche Dimension und Dynamik der Politik und sucht zu klären, unter welchen Voraussetzungen sich Veränderungen vollziehen, welche Mechanismen dabei wirken und ob es zu Konvergenzen kommt. Mit der Perspektive der Osterweiterung der EU kam die Frage des EU-Einflusses auch hinsichtlich der Beitrittskandidaten auf die Forschungsagenda, wobei für diese Staaten die Frage der ‚Konditionalität‘ – der notwendigen Erfüllung gewisser EU-Erfordernisse (Kopenhagener Kriterien) vor einer Mitgliedschaft – eine besondere Rolle spielt. An diesen Themenkomplex knüpfte der Workshop unter der Leitung von Michael Keating und James Hughes (Florenz) an, der sich mit Aspekten der Regionalisierung und des Regionalismus in Mittel- und Osteuropa befasste. Die Einrichtung administrativer und/oder politischer Regionen wurde nach dem Systemumbruch von 1989 in nahezu allen Transformationsstaaten in verschiedener Reichweite vollzogen oder zumindest debattiert. Daher war es ein Anliegen des Workshops, Motive, Auslöser und Ergebnisse dieser parallelen Prozesse zu untersuchen und dabei vor allem die Rolle der Europäischen Kommission in den Blick zu nehmen, die in den Beitrittsverhandlungen als Hauptakteur auftritt. Es ging somit um das Spannungsfeld zwischen internen (politischen und historischen) und externen Faktoren (EU-Bedingungen, Anleihen aus westlicher Erfahrung), das sich allerdings auch als methodisches Problem erwies.

Bei der Eröffnung des Workshops plädierte Keating dafür, vom engeren Begriff der „Erweiterung“ zu dem der „Europäisierung“ überzugehen, da dieser einen umfassenderen und auch wechselseitigen Prozess bezeichne: die Wirkung der EU auf die Mitgliedsstaaten und wiederum deren Einfluss auf die Politik der Europäischen Union. Daneben deutete er auf raumbezogene Kernthemen, die sich aus dem Zusammenspiel von weitreichender Transformation und europäischer Dimension ergäben und auch in ihrer historischen Dimension zu betrachten seien: die Eröffnung neuer politischer Handlungsräume als Herausforderung für den Territorialstaat, die territoriale Dimension der Demokratisierung, Minderheitenfragen und Verwaltungsreformen.

In seinem Beitrag ging Keating der Frage nach, ob es seitens der Europäischen Kommission ein bevorzugtes Modell von Regionen in Europa gibt und ob solche Präferenzen in den Beitrittsverhandlungen mit den ostmitteleuropäischen Staaten zum Ausdruck gekommen seien. Als Hintergrundfolie skizzierte er zunächst einige Aspekte des (relativen) Aufschwungs der westeuropäischen Regionen in den achtziger Jahren: Funktionale Aspekte spielten hier ebenso eine Rolle wie die ‚Entdeckung‘ endogener Ressourcen, die Schule des New Public Management oder auch die Tendenz zur Territorialisierung von Nationalitätenfragen. Auch die Europäische Kommission sei ab dieser Zeit beispielsweise für das Prinzip der Partnerschaft im Management ihrer Strukturfonds eingetreten, um so die Regionen in ein Feld einzubinden – der Entwicklung rückständiger Gebiete –, das zuvor weiten Teils den Nationalstaaten oblag. Trotz der gewachsenen Bedeutung von Regionen innerhalb der EU habe es allerdings keine gezielte Politik der Kommission gegeben, Regionen gegenüber den Nationalstaaten zu stärken. So habe auch kein einheitliches Modell existiert, das die EU-Kommission in den Beitrittsverhandlungen mit den ostmitteleuropäischen Staaten ‚exportieren‘ wollte. Allerdings charakterisierte Keating den Zugang der EU-Kommission in der Regionalpolitik und -struktur als ambivalent: Zunächst seien einzelne, tendenziell dezentralisierende Elemente westlicher Praxis wie Partnerschaft und New Public Administration als Konditionalität im *Acquis Communautaire* formuliert worden. Seit 2001 wurde allerdings wiederum ein stärker zentralisierter Zugang auf die EU-Fonds eingeschlagen, weil Zweifel aufkamen, ob die Beitrittsländer über die administrative Kapazität und Umsetzungsfähigkeit auf regionaler Ebene verfügten, um die Mittel überhaupt absorbieren zu können. Eine ähnliche Reorientierung auf die nationale Ebene habe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stattgefunden.

Unter der Perspektive der anderen Verhandlungsseite befassten sich James Hughes und Gwendolyn Sasse (London) ebenfalls mit Wirkungen und Grenzen des EU-Einflusses auf die Regionalisierung in Ostmitteleuropa: Im Rückgriff auf ihre interviewbasierte Studie berichteten sie, es habe bei den ostmitteleuropäischen Eliten durchaus die Wahrnehmung gegeben, dass die EU-Kommission ein bestimmtes Modell der Dezentralisierung favorisiert habe. Zumindest zu Beginn der Verhandlungen sei die Einrichtung (gewählter) regionaler Körperschaften mit dezentralisierten Kompetenzen auf der Ebene der für die EU-Strukturfonds relevanten NUTS-2-Stufe als *best practice* aufgefasst worden. Allerdings – so Hughes und Sasse – sei die EU nicht konsistent in ihrer Politik gewesen, wobei teilweise auch die länderspezifischen Hintergründe einzelner Berater eine Rolle gespielt hätten. Eine Besonderheit der Verhandlungssituation bilde zudem die Machtasymmetrie zwischen Kommission und Beitrittskandidaten.

Als Ergebnis hielten Hughes und Sasse fest, dass es zwar zu keiner Konvergenz in den Reformergebnissen in Ostmitteleuropa gekommen sei, der Europäisierungsprozess aber dennoch einen eindeutigen Effekt auf die zeitliche Abfolge wie auch auf die Inhalte der Reformen gehabt habe. Vor allem aber habe sich das Paradox aufgetan, dass eine Regionalisierung in Ostmitteleuropa seitens der EU als wichtig eingestuft worden sei, es aber letztlich aufgrund einer rein bilateralen Strategie zu einer Marginalisierung der regionalen Eliten gekommen sei.

Der Rolle der EU und den Anpassungsleistungen an EU-Konditionen widmete sich auch Martin Brusis (München) vergleichend am Beispiel der Tschechischen und der Slowakischen Republik. Zentral für seine Ausführungen war die These, dass die EU zwar keine konkreten Vorgaben für eine politische Regionalisierung gemacht, aber doch Präferenzen für eine gewählte Selbstverwaltung kommuniziert habe, die einem ‚Demokratieparadigma‘ entsprächen – der Vorstellung, dass Dezentralisierung und mehr Bürgerbeteiligung die Demokratie qualitativ verbesserten. Dieses Paradigma habe die EU-Kommission zudem flexibel eingesetzt: aus Gründen der demokratischen Stabilität stärker in der Slowakei, die auch im EU-Fortschrittsbericht von 1997 kritisiert worden war, die politischen Beitrittskriterien nicht zu erfüllen. Insgesamt habe sich die Kommission expliziter geäußert, wenn sie sich auf bindende Prinzipien aus dem *Acquis* berufen konnte (Strukturen für Regionalpolitik), es so etwas wie einen internationalen Konsens gab (Dienstrecht für Beamte) oder aber sie Bezug auf noch nicht erfüllte Selbstverpflichtungen der Beitrittsländer nehmen konnte. So wurde beispielsweise im Bericht 1997 über Tschechien bemängelt, dass die in der Verfassung von 1992 festgeschriebene Einrichtung höherer territorialer Selbstverwaltungseinheiten nicht eingelöst sei. In der Bewertung des EU-Einflusses kam Brusis zu dem Schluss, dass dieser zwar eine starke Wirkung auf den öffentlichen Diskurs gehabt, allerdings zu keiner Verhaltens- oder Zieländerung der politischen Akteure geführt habe. Diese hätten vielmehr selektiv bestimmte Aspekte für ihre innenpolitische Argumentation aufgegriffen. Teilweise komme es dabei auch zu einer „kreativen Anpassung“ von Konzepten der EU, beispielsweise, wenn das Subsidiaritätsprinzip, das sich zunächst auf die Beziehung der EU zu ihren Mitgliedsstaaten bezieht, modifiziert und als Argument für Regionen angeführt wird.

Spannende und kenntnisreiche Einblicke in die Regional- und Verwaltungsreform in der Slowakei gab Jan Buček (Bratislava). Er behandelte internationale Einflüsse und Erfahrungstransfer nur am Rande, um näher auf spezifische innenpolitische Rahmenbedingungen und Konstellationen einzugehen. Neben dem Kontext der Demokratisierung der Gesellschaft und parteipolitischen Ränkespielen – eine Rolle spielten auch regionale Hochburgen von Mečiar's Bewegung für eine demokratische Slowakei (HZDS) – sei der multiethnische Charakter ein zentraler Faktor gewesen, der eine Reform, besonders die Gebietsgliederung und konkrete Grenzziehungen, stark politisiert habe. Während die Parteien der ungarischen Minderheit Sorge trugen, dass territoriale Aspekte ihre ‚effektive Beteiligung‘ behindern könnten, hob die HZDS auf eine territoriale Fragmentierung der Gebiete ab, in denen Magyaren die Mehrheit stellen. Über die Reform im engeren Sinne hinaus ging Bučeks Phaseneinteilung, nach der zu Beginn der neunziger Jahre die regionale Dimension von Institutionen und Vereinigungen des Dritten Sektors, beispielsweise von Handelskammern und kommunalen Verbänden, sehr wichtig gewesen sei. Mitte der neunziger Jahre sei es dann zu einer verstärkten Etatisierung der regionalen Ebene durch die Einführung staatlicher Verwaltungsstellen gekommen, was in Gegenreaktion zur verstärkten regionalen Netzwerkbildung im Dritten Sektor geführt habe. Wahlen in die selbstverwalteten regionalen Gebietskörperschaften fanden in der Slowakei erstmals im Jahr 2001 statt. Wegen der mangelnden Bereitschaft staatlicher Ministerien

zu dezentralisieren, bleibe die Regionalisierung allerdings zunächst eine ‚unvollendete Geschichte‘.

Um die polnischen Regionen und ihre Fähigkeit, sich im europäischen Integrationsprozess politisch und wirtschaftlich zu behaupten und auch zu einer europäischen ‚Integration von unten‘ beizutragen, ging es schließlich im Beitrag von Harald Baldersheim (Oslo) und Pawel Swianiewicz (Warschau). Diese Fähigkeit hänge vor allem von der institutionellen Performanz und der vorhandenen praktischen Erfahrung mit Kooperationen ab. Die beiden Referenten kamen zu dem Ergebnis, dass Unterschiede zwischen Regionen vor allem durch verschiedene Grade zivilgesellschaftlicher Entwicklung erklärbar seien. Und bereits modernisierte und ‚engagierte‘ Regionen seien wiederum besser in der Lage, mögliche Ressourcen der EU zu absorbieren. So bleibe weiterhin ein starker Staat mit Umverteilungskapazitäten vonnöten – verbunden mit dem Problem, dass Polen davon schon ‚eine starke Dosis‘ gehabt habe.

Die EU ist als Faktor in Ostmitteleuropa schon geraume Zeit nicht mehr wegzudenken und sei es, dass sie flexibel als Argument eingesetzt wird. Allerdings wurde auf dem Workshop auch einmal mehr deutlich, wie wichtig länderspezifische Faktoren für die Erklärung bestimmter Ergebnisse von Politik sind. Für die neu geschaffenen regionalen Strukturen in Ostmitteleuropa bleibt die spannende Frage, wie sie sich mit Leben füllen.